

University of Groningen

Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen

Voerman, Gerrit; Boogers, Marcel

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Voerman, G., & Boogers, M. (2006). *Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen: problemen en perspectieven*. Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit van Tilburg.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen

problemen en perspectieven

dr. Gerrit Voerman

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen

dr. Marcel Boogers

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg

1. Inleiding

Politieke partijen vervullen van oudsher een belangrijke schakelfunctie tussen openbaar bestuur en samenleving. Ten eerste brengen zij belangen, wensen, ideeën en dergelijke binnen de samenleving bijeen in een samenhangend politiek program. In de tweede plaats rekruteren en selecteren zij kandidaten voor vertegenwoordigende organen en voor andere politieke functies in het openbaar bestuur. In de aanloop naar de verkiezingen proberen zij steun bij de kiezers te verwerven voor hun program en hun kandidaten; deze electorale mobilisatie is hun derde functie. Heden ten dage liggen partijen echter onder vuur, omdat zij deze functies niet goed meer zouden uitoefenen. De opkomst bij verkiezingen is vanaf het midden van de jaren tachtig gestaag gedaald, hetgeen betekent dat het mobiliserende vermogen van partijen is afgenomen.¹ Bovendien kalft hun maatschappelijke fundament af als gevolg van het aanhoudende ledenverlies. Daarnaast ondervinden partijen in hun programmatische functie concurrentie van belangengroepen, die direct in Den Haag hun belangen behartigen. Bovendien heeft het openbaar bestuur partijen steeds minder nodig om de samenleving te 'kennen': de media en opiniepeilingen brengen op hun manier de maatschappelijke desiderata in kaart.

Op een aantal terreinen hebben de partijen dus functieverlies geleden. Dit geldt evenwel niet voor de rekrutering van het politieke personeel: hier hebben zij vooralsnog weinig concurrentie te duchten.² Toch krijgen de partijen het ook op dit vlak steeds moeilijker. De bedreiging komt niet zozeer van buitenaf maar van binnenuit, als gevolg van het over het geheel genomen dalende ledental. Telden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen in 1960 gezamenlijk nog 730.000 leden; in 1980 waren dat er circa 430.000. Begin 2006 is het totale ledental gedaald tot ongeveer 300.000 – een teruggang van 30% in de afgelopen 25 jaar.³ De Nederlandse partijen – en dan in het bijzonder de (potentiële) regeringspartijen – transformeren zich aldus geleidelijk aan van massapartijen tot kaderpartijen.⁴ Dit wordt nog duidelijker wanneer de organisatiegraad – het percentage kiezers dat lid is van een politieke partij – in ogenschouw wordt genomen. In 1956 bedroeg de organisatiegraad 12,5%; aan het begin van de jaren tachtig 4,3%; en in 2006 2,5%.⁵

¹ Alhoewel de opkomst bij de verkiezingen de afgelopen jaren licht is gestegen.

² Dit kan gaan veranderen als in het Nederlandse parlementaire bestel meer elementen van de directe democratie worden opgenomen en partijlozen zich zullen kandideren voor bijvoorbeeld het burgemeesterschap.

³ Zie Gerrit Voerman, 'De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 192-206; zie voor de ledentallen in de periode 1995-2006 de sindsdien verschenen Jaarboeken van het DNPP of de website van het DNPP (www.dnpp.nl).

⁴ R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992.

⁵ Voerman, *op.cit.*, 199.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het dalende ledental gevolgen heeft voor de rekrutering en selectie van kandidaten. Door het slinkende reservoir waaruit de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen kunnen worden geput (dat bovendien ook nog kleiner wordt door de sterke vergrijzing van de ledenaanhang van met name de grote partijen), zou de kwaliteit van die vertegenwoordiging in het geding kunnen raken.⁶ Vanzelfsprekend zullen die problemen zich niet zo snel voordoen bij de kandidaatstelling aan de top van de representatieve piramide, dat wil zeggen voor de Tweede Kamer, maar eerder aan de basis, bij de gemeenteraadsverkiezingen. Naast afnemende ledentallen kunnen er ook andere factoren van invloed zijn op de kandidaatstelling. Zo zou de vermeende aantrekkelijkheid of onaantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap het werven van kandidaten kunnen begunstigen of juist bemoeilijken. Het is de vraag in welke mate deze en andere factoren een rol hebben gespeeld. Meer in het algemeen is het onduidelijk hoe partijen te werk zijn gegaan bij de kandidaatstelling voor de gemeenteraad, net zoals er weinig systematische informatie voorhanden is over de kandidaten van iedere partij.

Aan de hand van een schriftelijke en digitale enquête onder ruim 2.250 plaatselijke afdelingen van de in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen en de Fryske Nasjonale Partij (FNP) alsmede de bijna 900 in de gemeenteraden vertegenwoordigde lokale partijen zal in dit rapport worden ingegaan op wijze waarop partijen politici rekruteren. De centrale vraag hierbij is in welke mate partijen problemen hebben ondervonden bij de werving en selectie van kandidaat-raadsleden en -wethouders, en wat hiervan de voornaamste oorzaken zijn. Daarnaast zal worden ingegaan op de wijze waarop partijen kandidaten geworven hebben en in welke mate daarbij is ingespeeld op de door dualisering veranderde taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in het gemeentebestuur. Tot slot zal aandacht worden besteed aan de uitkomsten van het selectieproces, waarbij wordt nagegaan of partijen zich hebben ingezet voor een betere vertegenwoordiging van ondervertegenwoordigde groepen (zie voor een verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden en de respons bijlage A).⁷ Vanwege het geringe aantal afdelingen van de LPF dat reageerde, komt deze partij niet in de analyses voor.

⁶ Zie hierover G. Voerman, 'Ledenverlies plaatst politieke partijen voor groeiend rekruteringsprobleem', in: *Staatscourant*, 13 januari 2000.

⁷ De auteurs willen graag de landelijke partijen, de FNP en de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) bedanken voor hun bereidwillige medewerking aan dit onderzoek. Zonder hun bijdrage had de enquête nooit zo succesvol kunnen zijn; ongetwijfeld heeft de aanbeveling van de vragenlijst van de meeste partijbureaus bij de afdelingen opkomstverhogend gewerkt. Met name willen wij dank zeggen aan Harmke Hulsman (CDA), Wiepkje Bodika (ChristenUnie), Chantal Langejans (D66), Tjibbe Brinkman (FNP), Hester van de Putte en Arjen van Slooten (GroenLinks), Jan-Jaap van den Berg, Lianne Raap, Floris van Trier en Madeleine de Vries (PvdA), Volbregt Smit (SGP), Mathijs Spaas (SP), Theo van Swol (VPPG) en Herbert Zilverentant (VVD). Daarnaast willen wij ook alle respondenten dank zeggen voor hun medewerking.

2. Partijen en leden

Hoewel het gezamenlijke ledental van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen afneemt, verliezen niet alle partijen of alle afdelingen leden; integendeel: het beeld is gemêleerd (zie tabel 1). Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat vooral de afdelingen van het CDA, de VVD en in mindere mate D66 kampen met een dalend ledental. Hiertegenover staan de SP, GroenLinks, de SGP en PvdA, wier afdelingen vaker een groei van het ledenbestand rapporteerden. Gemiddeld genomen meldden lokale partijen vaker een stijgend ledental dan de afdelingen van de landelijke partijen.

Tabel 1. Ontwikkeling ledental in de afdelingen per partij (in %)

	gedaald	stabiel	gestegen	totaal
CDA	61,1	33,9	5,0	100,0
ChristenUnie	17,5	54,2	28,3	100,0
D66	41,5	47,7	10,8	100,0
GroenLinks	6,3	45,3	48,4	100,0
PvdA	8,9	54,8	36,3	100,0
SGP	10,7	50,9	38,4	100,0
SP	2,2	11,0	86,8	100,0
VVD	52,2	37,4	10,4	100,0
Lokale partijen	10,6	45,3	44,0	99,9
FNP	16,7	41,7	41,7	100,1
Totaal	28,0	43,6	28,4	100,0

Lokale partijen hebben in kleine gemeenten gemiddeld genomen meer (actieve) leden dan afdelingen van landelijke partijen, terwijl ze in de grote steden juist over minder (actieve) leden beschikken (zie tabel 2 voor de relatieve verschillen⁸). Onder actieve leden worden hier de leden verstaan die deelnemen aan partijactiviteiten als het rondbrengen van folders en het bezoeken van partijbijeenkomsten, of die bijvoorbeeld lid zijn van het afdelingsbestuur of van

⁸ Afgaande op de feitelijke ledentallen van de landelijke partijorganisaties die het DNPP in januari 2006 heeft verzameld (zie <http://www.rug.nl/dnpp/informatie/persber/pers5/index>), hebben de geënquêteerde afdelingssecretarissen het ledental van hun afdeling meestal te hoog geschat. Het feitelijke ledental van iedere partijafdeling zal gemiddeld genomen bijna twee keer kleiner zijn dan het aantal leden dat opgegeven is. Waarschijnlijk zal ook het opgegeven aantal actieve leden hoger zijn uitgevallen dan in werkelijkheid het geval is. Of lokale politieke groeperingen hun (actieve) ledental eveneens (en in even grote mate) hebben overschat kan niet worden achterhaald, maar dit lijkt wel voor de hand te liggen. Op basis van de weergegeven cijfers kunnen daarom slechts indicatieve en geen absolute uitspraken worden gedaan over de ledentallen. Aangezien er vanuit mag worden gegaan dat de lokale politieke groeperingen en de partijafdelingen hun ledental in ongeveer even sterke mate hebben overschat, kunnen er op basis van de data wel vergelijkingen worden getrokken tussen verschillende partijen en afdelingen.

de schaduwfractie. Waar bij de afdelingen van de landelijke politieke partijen het ledental en het aantal actieve leden sterk toeneemt naarmate de gemeente groter wordt, blijft bij lokale politieke groeperingen vooral het aantal actieve leden nagenoeg constant. De afdelingen van de landelijke politieke partijen hebben in de kleinste gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) gemiddeld 17 actieve leden en in de grote steden (meer dan 100.000 inwoners) gemiddeld 55 actieve leden. Bij lokale partijen blijft het aantal actieve leden zoals gezegd vrijwel constant: gemiddeld 18 in de kleinste gemeenten en 22 in de grootste.⁹

Tabel 2. Verschillen in aantal leden en actieve leden per partij, per gemeentegrootte: indexscores (algemeen gemiddelde = 100)

	gemeentegrootte	index gemiddeld ledental	index gemiddeld aantal actieve leden
lokale partij	<20.000 inwoners	40,1	74,8
	20-50.000 inwoners	57,5	89,3
	50-100.000 inwoners	54,1	90,1
	>100.000 inwoners	98,6	95,0
	gemiddelde lokale partijen	55,2	85,5
afdeling landelijke partij	<20.000 inwoners	58,9	71,1
	20-50.000 inwoners	88,0	93,8
	50-100.000 inwoners	145,3	122,3
	>100.000 inwoners	323,6	229,8
	gemiddelde partijafdelingen	78,6	103,3
totaal	<20.000 inwoners	71,2	71,5
	20-50.000 inwoners	104,0	93,0
	50-100.000 inwoners	164,1	116,9
	>100.000 inwoners	369,0	210,7
	algemeen gemiddelde	100,0	100,0

De daling van het ledental laat zich vooral voelen bij lokale politieke organisaties die over een gering aantal leden beschikken. Afdelingen van landelijke politieke partijen hebben gemiddeld bijna 140 leden, waarvan er ongeveer 25 actief zijn (18%). Lokale politieke partijen zijn met 70 leden gemiddeld genomen kleiner, maar hebben verhoudingsgewijs meer actieve leden: ruim 20 (29%). Vooral in kleinere gemeenten is het aantal actieve leden dat nodig is om de partijorganisatie te laten functioneren – en waaruit geput kan worden bij de selectie van kandidaten – niet erg groot. In de kleinste gemeenten (beneden de 20.000 inwoners) gaat het maar om een gering aantal – vaak minder dan 15 – actieve leden.

⁹ De hier gepresenteerde gemiddelde ledentallen liggen in werkelijkheid zonder twijfel substantieel lager (zie noot 8).

3. Kandidaatstelling

Dat de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen bij sommige partijen en in een aantal gemeenten problemen met zich meebrengt, is al eerder aangetoond. In 1998 voerde de Bestuurdersvereniging van het CDA een onderzoek uit onder ruim 700 voorzitters van partijafdelingen en gemeenteraadsfracties. Iets meer dan de helft van hen maakte gewag van problemen bij het vinden van geschikte kandidaten – ‘in die zin dat er kennelijk niet voldoende (geschikte) mensen uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven, vrouwen, jongeren en eventueel allochtonen beschikbaar waren’.¹⁰ Vooral in de gemeenten met maximaal 10.000 inwoners hadden zich problemen voorgedaan. Geheel verwonderlijk is dat niet, gezien het feit dat in deze categorie de afdelingen doorgaans de minste leden tellen. Bij de raadsverkiezingen in 2002 heeft het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen een email-enquête gehouden onder 415 afdelingen van landelijke partijen alsmede lokale partijen in 95 geselecteerde gemeenten. Van de 155 afdelingen en lokale partijen die reageerden, meldde ruim 8% ernstige wervingsproblemen. In de overige gevallen liep de rekrutering minder moeizaam, maar bepaald niet altijd vlekkeloos: er was nogal eens overredingskracht nodig om voldoende aspirant-kandidaten over de streep te trekken.¹¹

Problemen bij de kandidaatstelling

Alhoewel de huidige enquête moeilijk vergelijkbaar is met de twee vroegere vanwege hun uiteenlopende opzet, lijkt het veilig te stellen dat de problemen er voor de meeste partijen in 2006 in ieder geval niet kleiner op zijn geworden. Ruim 32% van de geënquêteerde afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen meldde dat het hun ‘enige’ moeite heeft gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden; bijna 14% sprak zelfs van ‘veel’ moeite (zie tabel 3). Dit betekent dat in totaal zo’n 46% van de partijafdelingen en lokale partijen in mindere of meerdere mate moeite heeft ondervonden bij de rekrutering van kandidaten. Dat gold vooral voor de afdelingen van D66: ruim 31% sprak van ‘veel moeite’ – tegen 11 à 15% van de afdelingen van de overige (potentiële) regeringspartijen CDA, PvdA en VVD. Het wekt dan ook geen verbazing dat in ruim de helft van de D66-afdelingen is overwogen om niet aan de raadsverkiezingen deel te nemen. De SP-afdelingen onderscheiden zich in positieve zin: nog geen 5% van hen zei veel moeite te hebben ondervonden bij het vinden van voldoende geschikte kandidaten. Dit zal ongetwijfeld mede samenhangen met het feit dat in de SP de afdelingen die aan de raadsverkiezingen mee willen doen, toestemming dienen te vragen aan de partijraad, die vervolgens op basis van stringente criteria een besluit neemt.¹² De meeste

¹⁰ CDA Bestuurdersvereniging, ‘Oorzaken winst/verlies gemeenteraadsverkiezingen 4 maart 1998. Analyses en conclusies’, 4 (bijlage bij *Bestuursforum*, 23 (1999), 5 (mei)).

¹¹ Zie voor een verslag: ‘Een op de twaalf partijen kan lijst moeilijk vullen’, in: *VNG-magazine*, 56 (2002), 9 (1 mrt), 8; Paul van der Zwan, ‘De jacht op vers bloed’, in: *idem*, 20-21.

¹² Deze procedure zal ertoe hebben geleid dat nogal wat afdelingen van de SP zich van te voren zullen hebben afgevraagd of zij aan de raadsverkiezingen deel moesten nemen: anders is het moeilijk te ver-

andere partijen kennen niet zo'n centralistische procedure; de afdelingen zijn daar betrekkelijk autonoom in hun beslissing al dan niet deel te nemen aan de raadsverkiezingen.

Tabel 3. Heeft uw partij moeite gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de verkiesbare plaatsen op de lijst?

					totaal
	nee, geen moeite	nee, nauwelijks moeite	ja, enige moeite	ja, veel moeite	
CDA	33,7	19,7	32,1	14,5	100,0
ChristenUnie	27,5	32,5	24,5	15,5	100,0
D66	17,7	26,4	24,5	31,4	100,0
GroenLinks	25,4	30,1	30,1	14,4	100,0
PvdA	26,1	25,1	37,9	11,0	100,0
SGP	30,3	22,4	38,2	9,2	100,0
SP	28,4	29,5	37,5	4,5	100,0
VVD	28,2	20,9	38,3	12,6	100,0
Lokale partijen	37,0	24,7	28,6	9,7	100,0
FNP	25,0	41,7	16,7	16,7	100,0
totaal	29,3	24,6	32,4	13,7	100,0

Een andere opvallende uitkomst van het onderzoek is dat de lokale partijen in het algemeen minder moeite hadden om passende kandidaten voor de raadsverkiezingen te vinden dan de afdelingen van de landelijke partijen. Ruim 28% van de lokale partijen gaf te kennen enige moeite en bijna 10% veel moeite te hebben gehad – samen iets meer dan een derde, de laagste score. Lokale partijen hebben dan ook minder vaak overwogen niet deel te nemen aan de raadsverkiezingen dan de afdelingen van landelijke partijen: 9% tegen 16%.

Mogelijke oorzaken van de problemen volgens de partijen

Aan de lokale partijen en afdelingen die moeite hadden gehad om voldoende geschikte kandidaten te vinden, is een aantal mogelijke redenen voorgelegd die kunnen verklaren waarom de rekrutering problematisch verliep. Het vaakst werd naar de hoeveelheid tijd verwezen die het raadslidmaatschap kost: meer dan tweederde van de afdelingen en lokale partijen achtte dit van invloed op de kandidaatstelling (zie tabel 4). D66-afdelingen hadden hier het minste moeite mee (52%); de kiesverenigingen van de SGP het meest (89%). Ook de lokale partijen meenden bovengemiddeld dat het grote tijdsbeslag van het raadswerk een negatieve factor was geweest bij het vinden van kandidaten.

klaren dat ruim 45% van hen in de enquête heeft aangegeven te hebben overwogen van deelname af te zien – en dat terwijl het vinden van geschikte kandidaten binnen de SP nauwelijks problematisch was.

Tabel 4. Het grote tijdsbeslag van het raadswerk als reden voor problemen bij kandidaatstelling

	het grote tijdsbeslag van het raadswerk		totaal
	nee	ja	
CDA	31,2	68,8	100,0
ChristenUnie	37,2	62,8	100,0
D66	48,4	51,6	100,0
GroenLinks	22,8	77,2	100,0
PvdA	35,8	64,2	100,0
SGP	11,3	88,7	100,0
SP	29,7	70,3	100,0
VVD	31,2	68,8	100,0
Lokale partijen	26,0	74,0	100,0
FNP	25,0	75,0	100,0
totaal	31,4	68,6	100,0

Als tweede belangrijke reden wezen de afdelingen en lokale partijen bij wie de kandidaatstelling problemen had opgeleverd naar het geringe aantal actieve leden. Tweederde tot driekwart van de afdelingen van de grote landelijke partijen noemde deze factor (zie tabel 5). Maar liefst 82% van de afdelingen van D66 had hiermee te maken. Vooral in de kleinere gemeenten noemden de afdelingen van de landelijke partijen dit als een belangrijke moeilijkheid bij het vinden van raadskandidaten. Voor lokale partijen geldt dit daarentegen juist alleen in de grote steden als een probleem, zoals hierboven reeds vermeld. Andere kleine landelijke partijen – en dan met name de SGP en de SP – hadden minder over het aantal actieve leden te klagen. Ook de lokale partijen kenden dit probleem over het geheel genomen minder.

Tabel 5. Te weinig actieve leden als reden voor problemen bij kandidaatstelling

	te weinig actieve leden		totaal
	nee	ja	
CDA	37,7	62,3	100,0
ChristenUnie	48,7	51,3	100,0
D66	18,0	82,0	100,0
GroenLinks	38,7	61,3	100,0
PvdA	24,7	75,3	100,0
SGP	64,8	35,2	100,0
SP	70,3	29,7	100,0
VVD	30,7	69,3	100,0
Lokale partijen	64,7	35,3	100,0
FNP	50,0	50,0	100,0
Totaal	39,8	60,2	100,0

In het algemeen vonden de afdelingen van de landelijke partijen dat een mogelijk onvoldoende geachte beloning van gemeenteraadsleden nauwelijks van invloed was op de kandidaatstelling. In het geval van de SGP (3%) en ChristenUnie (4%) speelde deze overweging

vrijwel helemaal geen rol – bij de VVD (16%) en het CDA (18%) wat vaker (zie tabel 6). Bijna een op de drie lokale partijen daarentegen was van mening dat de onvoldoende honorering de kandidaatstelling had bemoeilijkt.

Tabel 6. Onvoldoende beloning van gemeenteraadsleden als reden voor problemen bij kandidaatstelling

	onvoldoende beloning van gemeenteraadsleden		totaal
	nee	ja	
CDA	82,4	17,6	100,0
ChristenUnie	96,2	3,8	100,0
D66	89,4	10,6	100,0
GroenLinks	86,0	14,0	100,0
PvdA	87,4	12,6	100,0
SGP	97,2	2,8	100,0
SP	91,9	8,1	100,0
VVD	83,9	16,1	100,0
Lokale partijen	69,9	30,1	100,0
FNP	100,0		100,0
Totaal	84,7	15,3	100,0

Bedreigingen lijken aspirant-raadsleden niet te hebben afgeschrikt. Sinds de campagne voor de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002 en de moord op Pim Fortuyn vlak voor de verkiezingen, is het aantal bedreigingen van politici sterk toegenomen.¹³ Ayaan Hirsi Ali en Geert Wilders, die beiden inmiddels al enkele jaren permanent worden bewaakt, symboliseren als het ware de toegenomen onveiligheid van Haagse politici. Ook volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en gemeenten worden tegenwoordig hiervan vaker het slachtoffer. ‘Bedreigingen zijn op landelijk niveau al bijna een vertrouwd fenomeen, maar ook op regionaal en lokaal niveau komen steeds meer voorbeelden boven water van politici die worden geconfronteerd met dreigementen van ontevreden landgenoten.’¹⁴ Dit bleek ook uit een inventarisatie die Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in 2005 in hun provincie lieten opmaken: ‘het is meer regel dan uitzondering (geworden) dat op lokaal niveau volksvertegenwoordigers te maken krijgen met dreigingen, zowel ten aanzien van de burgemeesters, als ten aanzien van de wethouders en/of raadsleden’.¹⁵ De voorzitter van het CDA in Amsterdam verklaarde in de aanloop naar de raadsverkiezingen van maart 2006 dat de bedreigingen de werving van nieuwe raadsleden bemoeilijkten. ‘Je moet echt voorzichtig zijn, mensen ontploffen tegenwoordig erg snel’.¹⁶

¹³ Frans Bovenkerk e.a., *Bedreigingen in Nederland. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap*, Utrecht, 2005.

¹⁴ Philip Brouwer, ‘Gepantserd glas’ in: *Binnenlands Bestuur*, 19 november 2004, 3.

¹⁵ Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, ‘Notitie bedreigingen jegens lokale bestuurders’, z.pl., z.j. [2005]. De 43 (van de in totaal 65) gemeenten die reageerden, meldden 36 gevallen van bedreiging.

Uit de enquête blijkt echter dat de animo om zich te kandideren voor de gemeenteraad nauwelijks werd beïnvloed door de toenemende bedreigingen van lokale politici. Slechts in 1,9% van de afdelingen en lokale partijen heeft dit een rol gespeeld. Opvallend is wel dat alleen de afdelingen van de grote partijen – het CDA, de PvdA en het sterkst de VVD – hiermee te maken hadden; de afdelingen van de ChristenUnie, D66, GroenLinks, SGP en SP rapporteerden niets over dit verschijnsel. Wellicht dat deze verdeling te maken heeft met het feit dat de eerstgenoemde drie partijen veel vaker in het college van burgemeester en wethouders participeren en daardoor – als bestuurderspartijen – vaker te maken hebben met bedreigingen. Nog saillant is echter het hoge percentage lokale partijen dat zei bij de kandidaatstelling last te hebben ondervonden van de toenemende bedreigingen van lokale politici: bijna 6%, drie keer meer dan het gemiddelde.

Enkele partijen hadden bij de kandidaatstelling ten slotte ook te maken met een reglementaire beperking van het aantal termijnen dat een raadslid deel kan uitmaken van de gemeenteraad. Met name bij GroenLinks zorgde die beperking van het aantal zittingstermijnen voor problemen bij de rekrutering; meer dan 18% van de afdelingen noemde dit als een belemmerende factor. Bij het CDA ging het om bijna 6% van de afdelingen; en bij de PvdA om 3%.

Rekrutering van niet-partijleden

Gezien de (grote) problemen die een aantal afdelingen ondervonden bij het vinden van geschikte kandidaten, ligt het voor de hand dat zij over de grenzen van hun partij heen hebben gekeken en hebben geprobeerd niet-partijleden te rekruteren. Dit is inderdaad het geval geweest in de aanloop naar de raadsverkiezingen van 2006 (zie tabel 7). De afdelingen van GroenLinks (47%) en het CDA (41%) deden dit het vaakst; de SGP (3%) en de SP (6%) het minst. In totaal heeft 29% van de landelijke partijafdelingen niet-partijleden kandidaat gesteld. Vooral partijafdelingen en lokale partijen die veel moeite hebben moeten doen om aan voldoende raadskandidaten te komen, hebben relatief vaak onder niet-leden naar kandidaten gezocht (zie tabel 8). Dit geeft aan dat de ooit zo hermetische grenzen tussen leden en niet-leden van een politieke partij permeabel zijn geworden; de partijorganisatie past zich als een organisme aan de gewijzigde omstandigheden aan. Bij de PvdA, het CDA en de SP hebben de landelijke partijbureaus de afdelingen gestimuleerd om niet-leden te rekruteren als raads-kandidaat – soms omdat het anders onmogelijk zou zijn om voldoende kandidaten te vinden, maar ook om op die manier ruimte te geven aan de nodig geachte vernieuwing van de fractie. Overigens geldt voor alle partijen wel de verplichting voor kandidaten om lid te zijn van de betreffende partij. Lokale partijen vertonen een nog hogere mate van flexibiliteit dan de landelijke partijafdelingen: maar liefst 54% van hen rekruteerde personen die aanvankelijk niet als partijlid stonden ingeschreven.

¹⁶ Hans Beckers, 'Bedreiging bemoeilijkt werving raadsleden', in: *Binnenlands Bestuur*, 18 november 2005, 11.

Tabel 7. Rekrutering van niet-partijleden

	Heeft uw partij ook kandidaten onder niet-partijleden gerekruteerd?		totaal
	ja	nee	
CDA	41,0	59,0	100,0
ChristenUnie	17,9	82,1	100,0
D66	15,3	84,7	100,0
GroenLinks	46,6	53,4	100,0
PvdA	38,2	61,8	100,0
SGP	3,3	96,7	100,0
SP	5,6	94,4	100,0
VVD	25,5	74,5	100,0
Lokale partijen	54,4	45,6	100,0
FNP	25,0	75,0	100,0
Totaal	33,5	66,5	100,0

Tabel 8. Percentage partij-afdelingen en lokale partijen dat onder niet-partijleden heeft gerekruteerd naar de mate waarin het moeite heeft gekost om raadsleden te vinden

		Heeft uw afdeling/ partij ook kandidaten onder niet-partijleden gerekruteerd?		totaal
		ja	nee	
Heeft het uw afdeling/ partij moeite gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de verkiesbare plaatsen op de lijst?	nee, geen moeite	23,5	76,5	100,0
	nee, nauwelijks moeite	28,9	71,1	100,0
	ja, enige moeite	39,0	61,0	100,0
	ja, veel moeite	51,6	48,4	100,0
	Totaal	33,6	66,4	100,0

4. Achtergronden problemen kandidaatstelling

Om na te gaan wat het relatieve belang is van de verschillende factoren die de problemen bij kandidaatstelling beïnvloeden, zijn categorische regressie-analyses uitgevoerd.¹⁷ Uit een eerste analyse voor alle afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen tezamen blijkt dat de problemen bij rekrutering van raadskandidaten vooral worden verklaard – in volgorde van relevantie – door gemeentegrootte, de mate van lijstvernieuwing (hier gedefinieerd als het percentage niet-raadsleden op een verkiesbare plaats), en de ontwikkeling van het ledental (zie tabel 9). De deelname aan het college blijkt als onafhankelijke factor niet van belang. Dat geldt ook voor het aantal (actieve) leden van een partij. Anders dan wat vaak wordt verondersteld – zoals we net zagen ook door de partij-afdelingen en lokale partijen zelf – heeft het tekort aan (actieve) leden geen autonome invloed op de problemen bij kandidaatstelling. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het ledental sterk afhankelijk is van de gemeentegrootte: hoe meer inwoners de gemeente telt, hoe hoger het ledental (zie tabel 2). Toch blijkt uit aanvullende analyses waarin gemeentegrootte niet in de beschouwing is betrokken, dat het ledental nog steeds geen relevante invloed heeft op het bestaan van rekruteringsproblemen. Het is goed mogelijk dat het belang van het ledental wordt gerelativeerd door het grote aantal lokale partijen en plaatselijke afdelingen dat buiten de eigen partijgelederen rekruteert. Dat deze partijen en afdelingen zich hierbij tot de inwoners van de gemeente moeten beperken, maakt het inwonertal extra relevant. Hoewel ledental geen betekenis heeft, blijkt de ontwikkeling van het ledental wel van belang te zijn: partijen met een dalend ledental rapporteren vaker problemen bij de kandidaatstelling. Daarbij is blijkbaar niet het dalend ledental op zichzelf een probleem maar wellicht wel de daarmee tot uitdrukking komende afgenomen aantrekkingskracht van de partij, die het moeilijk maakt om voldoende kandidaten te vinden.

Zoals uit de percentages verklaarde variantie blijkt (in tabel $R^{2\text{adj}}$), worden problemen bij de kandidaatstelling overigens maar voor een beperkt gedeelte verklaard door de genoemde factoren. Uit de analyses blijkt vooral wat het relatieve belang is van de verklarende factoren.

¹⁷ Regressie-analyses berekenen de relatieve causale samenhang tussen een afhankelijke en meerdere onafhankelijke variabelen. Categorische regressie maakt het mogelijk om ook nominale variabelen in de analyse op te nemen.

Tabel 9. Relatieve belang factoren die rekruteringsproblemen beïnvloeden, uitkomsten categorische regressie-analyse, uitkomsten in Beta's

Predictoren rekruteringsvermogen	Landelijke partijen	Lokale partijen	Totaal
Gemeentegrootte	-.150	-.138	-.157
Aantal leden	-.022 (n.s.)	.14 (n.s.)	.025 (n.s.)
Aantal actieve leden	-.044 (n.s.)	-.227	-.087 (n.s.)
Ontwikkeling leden-tal	-.076	-.263	-.091
Collegedeelname	-.059 (n.s.)	-.067 (n.s.)	-.060 (n.s.)
Nieuwe kandidaten	.100	.131	.111
R	0.24	0.43	0.25
R ² adj.	0.05	0.16	0.06

n.s. = niet significant ($p > 0.01$)

Wat opvalt is dat de mate van lijstvernieuwing sterk bijdraagt aan het optreden van problemen bij de kandidaatstelling. Naarmate er meer nieuwe kandidaten op de lijst staan (en dus minder zittende raadsleden), worden er meer problemen gerapporteerd. Op zich is dat vanzelfsprekend: als zittende raadsleden zich niet meer opnieuw kandidaat (mogen) stellen voor een verkiesbare plaats moeten partijen op zoek naar meer nieuwe kandidaten, waarbij zich allerlei problemen kunnen voordoen. Toch maakt deze vanzelfsprekendheid de invloed van lijstvernieuwing niet triviaal, zeker als wordt bedacht dat veel raadsleden zich niet meer opnieuw kandidaat wilden stellen vanwege de grote tijdsinvestering die het raadslidmaatschap in de praktijk vergt.¹⁸ Ook de nieuwe eisen die als gevolg van dualisering aan raadsleden worden gesteld kunnen ertoe hebben bijgedragen dat zittende raadsleden hebben afgezien van een kandidatuur.¹⁹ Hoe dan ook, partijen moesten dus op zoek naar extra nieuwe kandidaten, terwijl het vaak al moeilijk was om kandidaten te vinden.

Wat betreft de redenen waarom het moeite kostte om raadskandidaten te vinden, bestaan er interessante verschillen tussen enerzijds de afdelingen van landelijke partijen en anderzijds de lokale partijen. Bij de afdelingen worden de rekruteringsproblemen vooral verklaard door de gemeentegrootte; bij de lokale partijen is het juist het aantal actieve leden dat hun rekruteringsvermogen het meest verklaart. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het eerder gesignaleerde gegeven dat het aantal actieve leden bij lokale partijen minder sterk afhankelijk is van de gemeentegrootte dan bij landelijke partijen (zie tabel 2). Of anders gezegd: in kleinere

¹⁸ M. Boogers, 'De glans is eraf: wrak draagvlak voor dualisme', in: *Binnenlands bestuur* 2005, nr. 16: 36-38. Zie ook P. Castenmiller, M. Leijenaar, K. Niemöller en H. Tjalma den Oudsten, *Afscheid van de raad. Een terugblik op het raadslidmaatschap*, Den Haag, 2002.

gemeenten hebben lokale partijen relatief veel actieve leden, in grotere gemeenten relatief minder.²⁰ Dit verklaart ook waarom de ontwikkeling van het ledental vooral voor lokale partijen van invloed is op problemen bij de kandidaatstelling: met relatief weinig leden hebben zij minder 'rek' als het ledental afneemt. Verder kan de ontwikkeling van het ledental wellicht ook als een indicator worden gezien voor de verbreding of versmalling van de maatschappelijke basis van een partij, en daarmee van het vermogen om buiten de eigen gelederen kandidaten te rekruteren.

¹⁹ Hoewel het natuurlijk ook mogelijk is dat de duale werkwijze het raadslidmaatschap voor 'nieuwe' kandidaten aantrekkelijker heeft gemaakt.

²⁰ Niet voor niets hebben lokale partijen in grotere gemeenten relatief juist meer problemen met kandidaatstelling, al is het verband niet significant (zie tabel 9).

5. Kenmerken van kandidaten

Gemeenteraden kennen al jarenlang een sterke oververtegenwoordiging van blanke mannen van boven de 45 jaar. In de afgelopen raadsperiode bestonden gemeenteraden slechts voor 23% uit vrouwen en voor 2% uit migranten. De gemiddelde leeftijd van het raadslid 53 jaar.²¹ Met de landelijke campagne 'stem op een vrouw' heeft het kabinet beoogd de vertegenwoordiging van vrouwen in gemeenteraden te versterken. Voorwaarde voor het welslagen van de campagne is dat er voldoende vrouwen op de kandidatenlijsten staan. Of, en in welke mate dat het geval was, is (nog) onbekend. Datzelfde geldt ook voor de kandidatuur van jongeren en migranten. Hoewel er in de media werd bericht over meer plaatsen voor jongeren en migranten op de kandidatenlijsten voor de raadsverkiezingen,²² is het nog onduidelijk in welke mate zij van hun passieve kiesrecht gebruik hebben gemaakt.

Uit de enquête blijkt dat de meeste partijafdelingen en lokale politieke groeperingen wel gericht hebben gezocht naar kandidaten uit minder goed in de politiek vertegenwoordigde categorieën als vrouwen, jongeren en allochtonen. Afdelingen van CDA en PvdA hebben dit het vaakst geprobeerd (zie tabel 10); die van D66 en de SGP het minst. D66 is een partij die principieel weinig op heeft met positieve actie; bij de SGP speelde vanzelfsprekend het afwijzende standpunt ten aanzien van de actieve politieke participatie van de vrouw mee.

Tabel 10. Gerichte rekrutering van vrouwen, jongeren en allochtonen

	Heeft uw partij gericht gezocht naar kandidaten uit minder goed vertegenwoordigde groepen zoals vrouwen, jongeren		totaal
	ja	nee	
CDA	83,8	16,2	100,0
ChristenUnie	71,8	28,2	100,0
D66	38,9	61,1	100,0
GroenLinks	78,8	21,2	100,0
PvdA	82,3	17,7	100,0
SGP	35,8	64,2	100,0
SP	67,0	33,0	100,0
VVD	63,5	36,5	100,0
Lokale partijen	76,4	23,6	100,0
FNP	66,7	33,3	100,0
Totaal	70,4	29,6	100,0

Zoals tabel 11 laat zien, hadden de partijafdelingen gemiddeld nog geen twee vrouwen op verkiesbare plaatsen staan. De SP en de PvdA hadden de meeste vrouwen bovenaan de lijst

²¹ Cijfers ontleend aan: www.decentraalbestuur.nl

geplaatst, gevolgd door de lokale partijen. Van de grotere partijen zijn D66, GroenLinks en de VVD het minst emancipatoir als het gaat om de vertegenwoordiging van vrouwen op hun kandidatenlijsten. Jongeren en migranten zijn nog slechter af op de lijsten: gemiddeld één jongere per kandidatenlijst en één migrant op vijf kandidatenlijsten. De SP, de lokale partijen en de VVD hebben de meeste jongeren op verkiesbare plaatsen staan, de ChristenUnie en GroenLinks het minst. Migranten zijn tot slot het best vertegenwoordigd op de lijsten van GroenLinks en PvdA, en het slechtst bij de kleine christelijke partijen.

Tabel 11. Gemiddeld aantal vrouwen, jongeren en migranten op de kandidatenlijst, per partij

	vrouwen	jongeren	migranten
CDA	1,77	0,99	0,10
ChristenUnie	0,98	0,67	0,02
D66	1,24	1,01	0,17
GroenLinks	1,66	0,81	0,44
PvdA	2,04	1,09	0,41
SGP	0,01	0,91	0,00
SP	2,02	1,21	0,26
VVD	1,65	1,14	0,08
Lokale partij	1,94	1,22	0,21
FNP	2,17	1,00	0,08
Totaal	1,61	1,04	0,19

Tabel 12. Gemiddeld aantal vrouwen, jongeren en migranten per partij, als percentage van het totaal aantal verkiesbare plaatsen op de lijst

	vrouwen	jongeren	migranten
CDA	0,26	0,15	0,01
ChristenUnie	0,26	0,20	0,00
D66	0,30	0,24	0,03
GroenLinks	0,42	0,19	0,09
PvdA	0,31	0,18	0,05
SGP	0,00	0,21	0,00
SP	0,43	0,28	0,05
VVD	0,26	0,21	0,01
Lokale partij	0,33	0,20	0,04
FNP	0,36	0,20	0,04
Totaal	0,29	0,19	0,03

²² Zie onder meer *de Volkskrant*, 16 februari 2006.

Als wordt gekeken naar het percentage verkiesbare plaatsen dat door vrouwen, jongeren en migranten wordt bezet, ontstaat een scherper beeld (zie tabel 12). Gemiddeld wordt nog geen derde van de verkiesbare plaatsen ingenomen door een vrouw; ongeveer een vijfde van de verkiesbare plaatsen is voor een jongere; en een gering percentage wordt door een migrant bezet. De SP en GroenLinks hebben dan het grootste aandeel vrouwelijke kandidaten bovenaan de lijst. De SP en D66 hebben relatief de meeste jongeren, terwijl migranten op de GroenLinks-lijsten het sterkt vertegenwoordigd zijn.

6. Dualisering

Omdat de Wet dualisering gemeentebestuur pas kort voor de raadsverkiezingen van maart 2002 door de Eerste Kamer werd aangenomen, vond de kandidaatstelling voor de raadsperiode 2002-2006 naar alle waarschijnlijkheid voor een belangrijk deel plaats op basis van de gebruikelijke criteria. Daarbij kwam dat er toen nog weinig zicht was op de eisen die de dualisering in de praktijk aan raadsleden stelt, waardoor partijen niet in de gelegenheid waren hierop bij de werving en selectie van raadskandidaten goed in te spelen. Na vier jaar met het dualisme ervaring te hebben opgedaan, waren de partijen bij de laatste raadsverkiezingen in maart 2006 wel in staat een profielschets op te stellen waarin rekening werd gehouden met de 'dualistische' eisen waaraan een raadslid moet voldoen. Met name de afdelingen van de grote landelijke partijen hebben in meerderheid gebruik gemaakt van zo'n profielschets bij de selectie van raadskandidaten. Bij de ChristenUnie en het CDA was die gebaseerd op een handleiding van het landelijke partijbureau, bij de andere partijen was die door de eigen afdeling opgesteld. Het merendeel van de partijafdelingen en lokale politieke groeperingen geeft aan dat er hierbij aandacht is besteed aan de nieuwe eisen die dualisering aan raadsleden stelt (zie tabel 13). De SP en de SGP bleken hieraan minder belang te hechten.

Tabel 13. Aandacht voor dualisering in profielschets

	Is in de profielschets aandacht besteed aan de eisen die de dualisering aan raadsleden stelt?		totaal
	ja	nee	
CDA	82,0	18,0	100,0
ChristenUnie	80,9	19,1	100,0
D66	70,6	29,4	100,0
GroenLinks	73,6	26,4	100,0
PvdA	86,9	13,1	100,0
SGP	51,7	48,3	100,0
SP	47,5	52,5	100,0
VVD	81,5	18,5	100,0
Lokale partijen	82,7	17,3	100,0
FNP	75,0	25,0	100,0
Totaal	79,7	20,3	100,0

De dualisering van het lokaal bestuur heeft ook de positie van wethouderskandidaten gewijzigd. Wethouderskandidaten staan in 2006 in de meeste gevallen op de kandidatenlijst voor de raadsverkiezingen, maar zijn lang niet altijd lijsttrekker, zoals vroeger vaak het geval was. Integendeel: bij ruim 70% van de partijafdelingen en de lokale partijen staat de beoogd fractievoorzitter bovenaan de lijst (zie tabel 14). Het monistische gebruik dat de eerste wethouderskandidaat automatisch ook lijstaanvoerder is (of andersom), was daarmee in 2006 door-

broken. Driekwart van de partijafdelingen en de lokale politieke groeperingen zagen deze ambtsdrager vooral als bestuurder en minder als politicus.

Tabel 14. Lijsttrekkerschap: de wethouder of de fractievoorzitter?

	Gaaf een raadslid of een wethouder de lijst aanvoeren?		totaal
	de wethouder of eerste wethouders-kandidaat wordt lijsttrekker	de (nieuwe) fractievoorzitter wordt lijsttrekker	
CDA	48,1	51,9	100,0
ChristenUnie	13,5	86,5	100,0
D66	8,5	91,5	100,0
GroenLinks	19,7	80,3	100,0
PvdA	39,1	60,9	100,0
SGP	18,5	81,5	100,0
SP	8,0	92,0	100,0
VVD	31,2	68,8	100,0
Lokale partijen	31,5	68,5	100,0
FNP	16,7	83,3	100,0
Totaal	29,4	70,6	100,0

De afdelingen van de CDA, PvdA en VVD zijn in het algemeen wat vaker geneigd om met hun wethouderskandidaat als lijsttrekker de raadsverkiezingen in te gaan. Dat zal vooral te maken hebben met het feit dat deze partijen relatief veel in het college vertegenwoordigd waren. Meer in het algemeen profiteren collegepartijen graag van de naamsbekendheid van hun wethouder. Zij hadden dan ook veel vaker hun wethouder op nummer één van de lijst staan (zie tabel 15). Bij ongeveer de helft van de collegepartijen was dat het geval. Vooral de afdelingen van het CDA en in iets mindere mate die van de PvdA en GroenLinks waren geneigd om te proberen de 'wethoudersbonus' bij de raadsverkiezingen te verzilveren. Ook de lokale partijen die zitting hebben in het college, hadden die neiging. De afdelingen van D66 en de ChristenUnie toonden zich daarentegen het meest dualistisch door hun wethouder vaker op een lagere plek op de lijst te plaatsen.

Tabel 15. Collegedeelname en het lijsttrekkerschap van wethouders

Neemt uw partij deel aan het college van B&W		Heeft u voldoende wethouderskandidaten kunnen vinden?		totaal
		de wethouder of eerste wethouderskandidaat wordt lijsttrekker	de (nieuwe) fractievoorzitter wordt lijsttrekker	
ja	CDA	53,6	46,4	100,0
	ChristenUnie	31,8	68,2	100,0
	D66	24,1	75,9	100,0
	GroenLinks	50,0	50,0	100,0
	PvdA	50,0	50,0	100,0
	SGP	43,2	56,8	100,0
	SP	100,0		100,0
	VVD	44,6	55,4	100,0
	Lokale partijen	53,5	46,5	100,0
	FNP	50,0	50,0	100,0
	I totaal	48,6	51,4	100,0
nee	CDA	24,5	75,5	100,0
	ChristenUnie	3,7	96,3	100,0
	D66	4,9	95,1	100,0
	GroenLinks	5,7	94,3	100,0
	PvdA	16,7	83,3	100,0
	SGP	1,9	98,1	100,0
	SP	4,2	95,8	100,0
	VVD	13,0	87,0	100,0
	Lokale partijen	16,9	83,1	100,0
	FNP	10,0	90,0	100,0
	Totaal	11,2	88,8	100,0

Het heeft de lokale partijen en de afdelingen van de landelijke partijen nogal wat moeite gekost om geschikte wethouderskandidaten te werven. Bijna een kwart van hen gaf aan voor de raadsverkiezingen onvoldoende kandidaten voor het wethouderschap te hebben gevonden (zie tabel 16). Vooral de SP, D66, de ChristenUnie en groenLinks bleken onvoldoende duidelijkheid te hebben over wie een eventuele wethouderszetel kon gaan bezetten. De traditionele bestuurderspartijen CDA, PvdA en VVD hadden hiervan minder last; slechts een klein deel van hun afdelingen wist niet voldoende wethouderskandidaten te vinden. Ook de lokale partijen ging dit betrekkelijk eenvoudig af.

Tabel 16. Rekrutering wethouders

	Heeft u voldoende wethouderskandidaten kunnen vinden?		totaal
	ja	nee	
CDA	84,6	15,4	100,0
ChristenUnie	63,0	37,0	100,0
D66	63,0	37,0	100,0
GroenLinks	64,0	36,0	100,0
PvdA	84,0	16,0	100,0
SGP	76,6	23,4	100,0
SP	56,0	44,0	100,0
VVD	82,1	17,9	100,0
Lokale partijen	81,5	18,5	100,0
FNP	63,6	36,4	100,0
Totaal	77,2	22,8	100,0

Dat het niet voor alle partijen eenvoudig is geweest om wethouderskandidaten te vinden, blijkt ook uit het feit dat een aantal afdelingen en lokale partijen gebruik heeft gemaakt van de nieuwe mogelijkheden om buiten de gemeente bestuurders te werven. In enkele gevallen zijn zelfs niet-partijleden als kandidaat-wethouder geworven: naar verhouding vooral door afdelingen van GroenLinks en de VVD (zie tabel 17). Verder hebben partijen ook buiten de gemeente naar bestuurders gezocht (zie tabel 18). Bijna 20% van de partijafdelingen en lokale partijen heeft een of meerdere wethouderskandidaten die van elders afkomstig is/zijn; bij de ChristenUnie, D66 en de SP ligt dat percentage nog hoger. Opvallend is dat ook lokale partijen wat vaker dan gemiddeld hun kandidaat-wethouders buiten de gemeente hebben gevonden. Dat zal te maken hebben met het betrekkelijk lage ledental van deze partijen, hetgeen hen ertoe noodzaakt ook buiten de eigen kring en buiten de gemeente op zoek te gaan naar potentiële bestuurders. Naarmate partijen over minder actieve leden beschikken, hebben zij vaker een of meerdere wethouderskandidaten van buiten de raad of buiten de gemeente. Het rekruteren van wethouderskandidaten buiten de gemeentegrenzen wil overigens niet zeggen dat de afdelingen en lokale partijen de plaatselijke worteling van wethouders niet belangrijk vinden. Een ruime meerderheid van hen onderschrijft de stelling dat wethouders goed geworteld moeten zijn in de plaatselijke samenleving, en dat geldt zelfs voor lokale partijen en partijafdelingen die al hun wethouderskandidaten buiten de gemeente hebben geworven.

Tabel 17. Rekrutering wethouders buiten de eigen partij

	Zijn er onder de wethouderskandidaten ook niet-partijleden?		totaal
	ja	nee	
CDA	3,9	96,1	100,0
ChristenUnie	1,7	98,3	100,0
D66	2,4	97,6	100,0
GroenLinks	5,6	94,4	100,0
PvdA	4,7	95,3	100,0
SGP		100,0	100,0
SP	2,0	98,0	100,0
VVD	5,7	94,3	100,0
Lokale partijen	18,8	81,2	100,0
FNPP		100,0	100,0
Totaal	7,6	92,4	100,0

Tabel 18. Rekrutering wethouders buiten de eigen gemeente

	Zijn de wethouderskandidaten op dit moment woonachtig in uw gemeente?			totaal
	ja, allemaal	ja, maar niet allemaal	nee, geen van allen	
CDA	93,8	4,3	1,9	100,0
ChristenUnie	68,1	10,3	21,6	100,0
D66	71,0	7,3	21,8	100,0
GroenLinks	75,0	9,7	15,3	100,0
PvdA	90,0	5,7	4,3	100,0
SGP	86,7	3,3	10,0	100,0
SP	67,3	8,2	24,5	100,0
VVD	87,7	5,7	6,6	100,0
Lokale partijen				100,0
FNPP	79,2	11,1	9,7	100,0
FNPP	63,6	18,2	18,2	100,0
Totaal	82,2	7,7	10,0	100,0

Collegepartijen zijn er over het algemeen veel beter in geslaagd om geschikte wethouderskandidaten te vinden dan partijen die niet deel uitmaakten van het college (zie tabel 19). Ver-
rassend is dit natuurlijk niet: enerzijds beschikken zij al over (een) ervaren wethouder(s),
anderzijds omdat deze partijen een grotere kans maken opnieuw aan het college deel te
nemen en daarom een grotere aantrekkingskracht uitoefenen op potentiële wethouders-
kandidaten. Voor oppositiepartijen gelden die voordelen niet, waardoor zij veel meer moeite
hebben moeten doen om voldoende kandidaat-wethouders te vinden. Ruim eenderde van
hen is daar uiteindelijk niet in geslaagd.

Tabel 19. Rekrutering wethouders en collegedeelname

Neemt uw partij deel aan het college van B&W		Heeft u voldoende wethouderskandidaten kunnen vinden?		totaal
		ja	nee	
ja	CDA	87,7	12,3	100,0
	ChristenUnie	88,6	11,4	100,0
	D66	96,3	3,7	100,0
	GroenLinks	87,2	12,8	100,0
	PvdA	89,6	10,4	100,0
	SGP	93,8	6,3	100,0
	SP	100,0		100,0
	VVD	89,2	10,8	100,0
	Lokale partijen	95,4	4,6	100,0
	FNP	100,0		100,0
	totaal	90,4	9,6	100,0
nee	CDA	70,8	29,2	100,0
	ChristenUnie	48,0	52,0	100,0
	D66	54,0	46,0	100,0
	GroenLinks	53,5	46,5	100,0
	PvdA	72,7	27,3	100,0
	SGP	59,4	40,6	100,0
	SP	54,2	45,8	100,0
	VVD	72,7	27,3	100,0
	Lokale partijen	71,8	28,2	100,0
	FNP	55,6	44,4	100,0
	totaal	64,0	36,0	100,0

7. Discussie

De invoering van dualisme in de Nederlandse lokale politiek in 2002 had als voornaamste oogmerk de versterking van de lokale democratie. Daarbij was het ook de bedoeling om de zieltogende lokale partij-afdelingen van een nieuwe impuls te voorzien. Door de taken en verantwoordelijkheden van raad en college te scheiden zouden politieke tegenstellingen duidelijker voor het voetlicht kunnen worden gebracht, waardoor de lokale politiek voor de kiezers herkenbaarder en aantrekkelijker zou worden. Uiteindelijk zou dit moeten resulteren in een grotere belangstelling voor en betrokkenheid bij plaatselijke politieke aangelegenheden, hetgeen zou moeten leiden tot een revitalisering van partijafdelingen en lokale partijen. Of er sinds 2002 dankzij de invoering van dualisme sprake is van een toegenomen politieke interesse, is niet eenvoudig en eenduidig vast te stellen. Feit is wel dat de opkomst bij de raadsverkiezingen van 2006 iets hoger uitkwam dan in 2002. Verder rapporteerden in deze enquête 28% van de lokale partijen en de landelijke partijafdelingen over de afgelopen jaren een groei van het ledental, maar daartegenover staat een ongeveer evenzo groot aandeel dat een teruggang meldde. Overigens kan een daadwerkelijke toename van de politieke betrokkenheid van burgers ook niet zomaar (uitsluitend) aan de invoering van het dualisme worden toegeschreven; vele andere factoren kunnen daarop van invloed zijn, zoals bijvoorbeeld de ervaring van het landelijke politieke debat sinds de opkomst van Fortuyn in 2001-2002.

Wat de effecten van de dualisering ook geweest mogen zijn, het is wel duidelijk dat de daling van het ledental van een aantal (grote) politieke partijen voortgaat. In het bijzonder de ledenaanhang van het CDA, de VVD en D66 blijft krimpen – 40% tot ruim 60% van de afdelingen van deze partijen hebben met dit verschijnsel te maken. Met name in de kleinere gemeenten komt in deze afdelingen – overigens niet alleen van deze, maar ook van andere partijen – lijkt een kritische grens in zicht te komen. Niet alleen zijn daar nauwelijks voldoende actieve leden om de partijafdeling naar behoren te laten functioneren, maar ook doen hier zich problemen voor bij het vinden van kandidaten voor de raadsverkiezingen. Ongeveer een op de zeven afdelingen van de landelijke partijen had veel moeite om mensen bereid vinden een verkiesbare plaats op de lijst in te nemen. In ruim eenderde van de gevallen werd uiteindelijk ook een beroep gedaan op niet-partijleden. Hoewel er hier voor partijen ook mogelijkheden liggen (de noodzaak om buiten de eigen geledingen te werven en nieuw bloed te vinden kan op partijen een vitaliserende uitwerking hebben), is de staat van een substantieel deel van de lokale afdelingen zorgwekkend te noemen. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor de landelijke partijorganisatie, aangezien de afdelingen immers de *grass roots* van een partij vormen. De niet aan landelijke partijen gebonden lokale partijen lijken er beter voor te staan. Met verhoudingsgewijs meer actieve leden blijken zij ook beter in staat om burgers bereid te vinden zich te kandideren voor het raadslidmaatschap. Dat kan te maken hebben met minder stringente

kwaliteitseisen die zij aan potentiële kandidaten stellen, maar waarschijnlijk nog meer met de andere manier waarop zij hun contacten met de samenleving vormgeven.²³

Waar het beeld over de politieke partijen betrekkelijk helder is, zijn de implicaties hiervan voor de kwaliteit van de lokale democratie ambigue. Het afgenomen rekruteringsvermogen van partijen kan er in de praktijk toe leiden dat er concessies worden gedaan aan de kwaliteit van raadskandidaten, met alle gevolgen van dien voor de rol en positie van de gemeenteraad. Hier staat tegenover dat de afdelingen van landelijke partijen steeds meer het voorbeeld van lokale partijen volgen in het aantrekken van niet-leden, die bijvoorbeeld hun sporen in het plaatselijke verenigingsleven hebben verdiend. Deze verbreding van het rekruteringsbereik zou uiteindelijk de vertegenwoordigde functie van de raad kunnen versterken, met uiteindelijk gunstige gevolgen voor de responsiviteit en legitimiteit van de lokale politiek.

²³ M. Boogers en P.W. Tops, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Den Haag, 2005.

Bijlage A. Werkwijze, respons en representativiteit

Aan de enquête werd meegewerkt door alle in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen met een landelijke organisatie (dat wil zeggen dat niet zijn benaderd de groep-Wilders, de groep-Lazrak en de groep-Nawijn, die afgezien van de laatste nergens deelnamen aan de raadsverkiezingen²⁴). De partijbureaus van deze partijen werden – evenals de enige provinciale partij die in het onderzoek was betrokken, de Fryske Nasjonale Party (FNP) – bereid gevonden een door de onderzoekers opgestelde email te versturen naar alle afdelingssecretarissen waarvan zij een emailadres ter beschikking hadden. In deze email was een link opgenomen van de on-line vragenlijst; door deze aan te klikken kon de geadresseerde direct de enquête invullen. Afdelingen die niet per email bereikbaar waren, kregen per post een vragenformulier dat kosteloos kon worden geretourneerd (zie voor een overzicht van de verschillende benaderingswijzen en de respons per partij tabel 1). Op deze wijze werden alle afdelingen van de landelijke partijen benaderd om mee te doen aan de enquête. Daarnaast werden alle in de periode 2002-2006 in de gemeenteraden zitting hebbende lokale partijen (inclusief de afsplitsingen die zich in deze jaren hebben voorgedaan) uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. Voor een deel werden zij benaderd via de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG). Omdat bij dit verband lang niet alle lokale partijen zijn aangesloten, werd een nadere inventarisatie gemaakt aan de hand van de websites van de Nederlandse gemeenten. Op basis van dit overzicht zijn uiteindelijk alle in de raden vertegenwoordigde lokale partijen aangeschreven – hetzij per email, hetzij schriftelijk (zie tabel 1).

In het algemeen zijn door de partijen alle afdelingen op de hoogte gesteld van de enquête, ook de afdelingen in de 39 (van de in totaal 458) gemeenten waar vanwege gemeentelijke herindelingen geen raadsverkiezingen werden gehouden.²⁵ In een enkel geval reageerden afdelingen uit deze gemeenten met de mededeling dat zij niet aan de raadsverkiezingen deelnamen en de enquête dus niet invulden. Verwacht mag worden dat ook andere afdelingen en lokale partijen uit 'herindelingsgemeenten' zich hebben onthouden van deelname aan dit onderzoek.

24 H.P.A. Nawijn deed alleen in Zoetermeer aan de raadsverkiezingen mee, onder de naam 'Lijst Hilbrand Nawijn'.

25 Volgens de Kiesraad betrof het hier de volgende gemeenten/regio's: Obdam en Wester-Koggeland; Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum; Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk; Binnenmaas en 's-Gravendeel; en Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar (die alle volgens plan per januari 2007 zullen worden samengevoegd). Als gevolg van een op handen zijnde herindeling in Midden-Limburg, hebben een aantal gemeenten uit deze regio niet aan de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 deelgenomen. Het betreft hier: Roermond en Swalmen; Ambt Montfort en Roerdalen; Thorn, Heel en Maasbracht; en Haelen, Heijthuisen, Hunsel en Roggel en Neer. Een aantal gemeenten zijn per 1 januari 2006 heringedeeld: Drechterland, Teylingen, Katwijk en Utrechtse Heuvelrug. Aangezien in deze gemeenten reeds eerder verkiezingen hebben plaatsgevonden voor de gemeenteraad, is in deze gemeenten niet gestemd op 7 maart 2006. Per 1 januari 2005 werden heringedeeld: Deventer, Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Groenlo, Lochem, Montferland, Oude IJsselstreek, Zevenaar en Zutphen. Ook in deze gemeenten hebben reeds eerder verkiezingen plaatsgevonden voor de gemeenteraad, waardoor niet is meegedaan aan de raadsverkiezingen in 2006.

Tabel 1. Respons per partij

	email	post	totaal	respons	%
CDA	403	50	453	205	45,3
ChristenUnie	189	26	215	140	65,1
D66	222	25	247	133	53,9
GroenLinks	225	9	234	164	70,1
LPF		11	11	5	45,5
PvdA	408	8	416	311	74,8
SGP		161	161	95	59,0
SP	93	-	93	89	95,7
VVD	387	43	430	311	72,3
FNP	18	3	21	12	57,1
Lokale partijen	754	130	884	396	44,8
Totaal	2.699	466	3.165	1.861	58,8

Ten behoeve van het onderzoek zijn dus de secretarissen (of andere bestuurders) van alle afdelingen van de landelijke politieke partijen benaderd en vertegenwoordigers van alle lokale politieke groeperingen die vóór 7 maart 2006 zitting hadden in de gemeenteraad – in totaal 3.165 personen. Vanaf 23 december 2005 tot 1 maart 2006 waren zij in de gelegenheid de enquête in te vullen. Gedurende deze twee maanden reageerden 1.861 personen – een respons van 58,8%. Bij vrijwel alle partijen lag de respons in het algemeen ruim boven de vijftig procent (zie tabel 1). Het CDA haalde met 45,3% deze grens niet en scoorde het laagst; de SP gaf met 95,7% de hoogste respons te zien.²⁶ Dit betekent dat het CDA duidelijk ondervertegenwoordigd is. Gelet op het feit dat deze partij veel leden heeft verloren in de afgelopen jaren, én dat zij al eerder problemen heeft gemeld bij de kandidaatstelling, kan dit betekenen dat het beeld dat deze enquête geeft wat positiever is dan in werkelijkheid het geval is.

Aangezien de respons van de drie grote partijen CDA, PvdA en VVD – die in nagenoeg alle gemeenten deel hebben genomen aan de raadsverkiezingen – evenredig verdeeld is over grote, middelgrote en kleinere gemeenten, kan worden gesteld dat de gegevens in dit opzicht representatief zijn. De lichte ondervertegenwoordiging van de CDA-, PvdA -en VVD- afdelingen uit kleine gemeenten zou kunnen worden verklaard uit het gegeven dat deze partijen in een aantal gemeenten uit deze categorie een te kleine afdeling hebben om te kunnen deelnemen aan de raadsverkiezingen.

²⁶ Ook de LPF bleef onder de 50%, maar gezien het geringe aantal gemeenten waar deze partij aan de verkiezingen deelnam is zij geen factor van betekenis in deze enquête. In dit rapport is dan ook niet expliciet naar de LPF verwezen, zoals reeds vermeld.

Tabel 2. Verdeling van de respons van afdelingen van het CDA, de PvdA en de VVD naar gemeentegrootte (in %)

	< 20.000	20-50.000	50-100.000.	>100.000	totaal
CDA	42	42	10	6	100
PvdA	41	37	13	9	100
VVD	42	42	9	7	100
Nederland	48	38	9	5	100

Naast de uitkomsten van de enquête is bij de opstelling van dit rapport ook gebruik gemaakt van informatie die door de partijen zelf is verstrekt. Daarnaast zijn ook de relevante opmerkingen verwerkt die werden gemaakt door vertegenwoordigers van de partijbureaus en van de VPPG, tijdens een expertmeeting op 24 april in Den Haag, waar de eerste uitkomsten van het onderzoek werden gepresenteerd.